

Le premier rapport annuel du Conseil central de surveillance pénitentiaire : retour sur la mise en place en 2019 des nouveaux organes de surveillance des prisons

Les organes de surveillance des prisons sont aussi vieux que le Royaume de Belgique. Aux « commissions administratives », déjà en place en 1830, et au « Conseil supérieur des prisons », créé en 1920 et renommé par la suite « Conseil supérieur de politique pénitentiaire », ont succédé en 2003 le « Conseil central de surveillance pénitentiaire » et les « commissions de surveillance ». Ces organes manquaient toutefois d'indépendance, dès lors qu'ils étaient placés structurellement sous le contrôle du ministre de la Justice. Une réforme législative a eu lieu entre 2016 et 2018, qui a abouti à la mise en place d'un nouveau Conseil central et de nouvelles commissions de surveillance. Les organes ont gagné en indépendance, dès lors qu'ils sont à présent sous la supervision de la Chambre des représentants¹. Le 24 avril 2019, les douze membres du nouveau Conseil central de surveillance pénitentiaire sont entrés en fonction. Les 33 nouvelles commissions de surveillance ont quant à elles été mises sur pied le 1^{er} septembre 2019.

Le régime légal de la surveillance des prisons, qui définit notamment la composition et les missions des organes de surveillance des prisons, se trouve dans le chapitre IV de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus², dite « loi de principes » (articles 20 à 31/1). C'est l'article 22 de cette loi qui détermine les quatre grandes missions du Conseil central : exercer un contrôle indépendant sur les prisons, sur le traitement réservé aux détenus et sur le respect des règles les concernant ; rendre, sur demande ou d'initiative, des

avis sur l'administration des établissements pénitentiaires et sur l'exécution des peines et mesures privatives de liberté à la Chambre des représentants, au ministre de la Justice et au ministre de la Santé (en ce qui concerne les soins de santé pénitentiaires) ; créer les commissions de surveillance, en assurer l'appui, la coordination et en contrôler le fonctionnement ; et rédiger, pour la Chambre des représentants, le ministre de la Justice et le ministre de la Santé publique (pour les soins de santé pénitentiaires), un « rapport concernant les prisons, le traitement réservé aux détenus et le respect des règles les concernant ». L'article 22 précise encore, au sujet de ce rapport, qu'il doit contenir tous les avis rendus par le Conseil, un plan stratégique et les rapports annuels des commissions de surveillance, et qu'il doit être rendu public, après avoir été transmis aux ministres de la Justice et de la Santé publique, afin que ceux-ci puissent communiquer, dans un délai de deux mois, leurs éventuelles remarques.

Après un peu plus d'un an d'existence, le 23 octobre 2020, le Conseil central a donc publié sur son site internet son premier rapport annuel (2019), long d'une centaine de pages et couvrant ses premiers mois de fonctionnement (de fin avril à décembre 2019). Ce rapport comporte deux grandes parties. La première porte sur l'installation des nouveaux organes de surveillance (Conseil central et commissions) et présente la composition, le fonctionnement et le travail du Conseil central. La seconde présente les commissions de surveillance, l'(les) établissement(s) qu'elles surveillent et reprend quelques constats issus de leur

rapport annuel pour leurs quatre premiers mois de fonctionnement fin 2019. Le rapport s'achève sur quelques recommandations.

La loi de principes prévoit que le rapport annuel contient également tous les avis rendus par le Conseil central, son plan stratégique, ainsi que les rapports annuels des commissions. Ces documents, dont les grandes lignes sont résumées dans le rapport, sont disponibles sur le site internet. Le Conseil central nous a indiqué que le ministre de la Justice n'avait eu aucune observation à formuler sur le rapport, l'estimant complet ; quant à la ministre de la Santé publique, elle ne s'est pas estimée compétente pour réagir (ancien gouvernement).

Le nouveau Conseil central

Le rapport présente longuement le nouveau Conseil central. Sa composition en premier lieu : ses quatre membres permanents qui forment le Bureau et ses huit autres membres, dont les profils sont détaillés. Le rôle précis des membres du Bureau, en comparaison avec celui des huit autres membres n'est pas explicité. Quant aux douze membres suppléants, on lit qu'il ne s'agit que de « successeurs ». En d'autres termes, si un membre du Conseil central s'absente en raison, par exemple, d'un congé maladie de longue durée, personne ne le remplacerait. Quant au profil des membres, on peut s'étonner de voir parmi ceux-ci des magistrats en exercice (juge d'instruction notamment), des personnes détachées d'administrations proches de l'administration pénitentiaire ou encore du service du Média-

teur fédéral. Ceci soulève des questions en termes de potentiels conflits d'intérêts. Ces personnes pourraient en outre se retrouver face à des détenus qu'elles ont déjà connus dans le cadre de leur fonction précédente ou actuelle, voire qu'elles auraient placés en détention. Si les qualités de ces membres ne souffrent aucun doute, l'indépendance et l'impartialité qui doivent présider au choix d'un organe de contrôle comme le Conseil central semblent ici mises à mal ; en l'espèce, comme le dit la Cour de Strasbourg, les apparences revêtent de l'importance, qu'il s'agisse de l'apparence d'indépendance³ ou de l'apparence d'impartialité⁴. Cette dernière, en l'espèce, consiste, selon une démarche objective, à déterminer si le tribunal (ou l'organe de contrôle) offre, « notamment à travers sa composition, des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime »⁵. Il nous semble que la question de l'apparence d'indépendance et d'impartialité peut être ici posée au vu de la composition actuelle du Conseil.

L'organigramme et les finances de l'institution sont ensuite présentés et on apprend, en outre, que le Conseil central a rédigé son règlement d'ordre intérieur, son code de déontologie, ainsi qu'un plan stratégique 2019-2024 ; ces trois documents, dont les grandes lignes sont résumées dans le rapport, sont disponibles sur le site internet. Le rapport détaille également les collaborations et contacts que le Conseil a pu établir : la Direction générale des établissements pénitentiaires tout d'abord, présentée comme « premier interlocuteur », un *Memorandum of Understanding* organisant leur concertation a été

(1) Pour un retour historique sur les organes de surveillance et la récente réforme, ainsi qu'une présentation critique de leur composition, de leur fonctionnement et de leurs missions, voy. O. NEDERLANDT et M. LAMBERT, « La réforme du Conseil central de surveillance pénitentiaire et des com-

missions de surveillance des prisons : entre attentes déçues et raisons d'espérer ? », *Revue de droit et de criminologie de l'Université libre de Bruxelles*, vol. 2, 2019, accessible en ligne : <http://e-legal.ulb.be>, et A.-S. VANOUICHE et O. NEDERLANDT, « Eindelijk een onafhankelijk en ef-

fectief toezicht op de Belgische gevangenis ? Een overzicht van de recente wetswijzigingen en discussies over het toezicht op de Belgische gevangenis », *Fatik - Tijdschrift voor Strafrecht en Gevangeniswezen*, vol. 36, n° 162, 2019, pp. 25-37.

(2) M.B., 1^{er} février 2005.

(3) C.E.D.H., *Sramek c. Autriche*, n° 8790/79, 22 octobre 1984, § 42.

(4) C.E.D.H., *Wettstein c. Suisse*, n° 33958/96, 21 décembre 2000, § 44.

(5) C.E.D.H., *Micallef c. Malte*, n° 17056/06, § 93 (et §§ 93-101).

rédigé. Le Conseil explique avoir eu, sous la dernière législature, des contacts réguliers avec le ministre de la Justice, mais aucun retour de la ministre de la Santé publique. Le Conseil a établi des liens avec le médiateur fédéral et va reprendre le suivi des recommandations émises par ce dernier en matière pénitentiaire. Il participe aussi, avec la plateforme des droits humains, aux discussions en vue de la création en Belgique d'un mécanisme national de prévention, découlant de l'OPCAT⁶, et déclare son ambition d'assumer la mission de ce mécanisme. Enfin, le Conseil a également pris des contacts avec des autorités judiciaires et des bourgmestres. En dehors des frontières nationales, le Conseil semble avoir noué des liens rapprochés avec les *Commissies van Toezicht* des Pays-Bas en vue de s'inspirer de leurs pratiques, et a organisé une rencontre avec le contrôleur général des lieux de privation de liberté, en France. Des contacts ont été établis, au niveau du Conseil de l'Europe, avec le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. On s'étonne que le rapport ne fasse pas état de collaboration avec les services externes, qui dépendent majoritairement des Communautés et sont actifs en prison pour offrir des activités favorisant la réinsertion.

Les nouvelles commissions de surveillance

Le Conseil central a créé 33 commissions de surveillance pour contrôler les 32 établissements pénitentiaires que compte la Belgique ainsi que l'établissement de défense sociale de Païfve. Le rapport ne l'indique pas mais soulignons que des condamnés sont également détenus au sein de deux maisons de transition, une à Malines et une à Enghien. Si au départ, l'administration pénitentiaire avait contesté la compétence des organes de surveillance pour contrôler ces maisons, elle est toutefois récemment revenue sur cette position. Les commissions comptent, en fonction de la taille de l'(des) établissement(s)

qu'elles surveillent, 12, 15 ou 18 membres effectifs (rappelons toutefois qu'il faut ôter de ce nombre les trois membres qui appartiennent à la commission des plaintes) et un secrétaire ; il n'y a par contre pas de membres suppléants. Au total, si elles sont complètes, les commissions peuvent regrouper jusqu'à 528 membres, tous bénévoles. Lors de la phase de recrutement, le Conseil central a reçu plus de mille candidatures, avec toutefois moins de candidats pour les commissions rattachées à des prisons éloignées des grands centres urbains.

Le rapport indique que des sessions de formation ont été prévues fin 2019, début 2020, à l'attention des commissions. Le Conseil annonce son projet de concevoir un véritable cycle de formations et d'élaborer un *Manuel du Commissaire de Surveillance*, contenant toutes les normes de référence dont les commissions sont amenées à vérifier le respect en pratique. Dès lors que l'une des volontés de la réforme était de professionnaliser les organes de surveillance, il nous semble que la formation des membres des commissions devrait être une priorité pour s'assurer que la mission de contrôle soit exercée sur le terrain de manière efficace.

Quant à la composition de chaque commission, le rapport indique les noms et prénoms des membres, ainsi que leur fonction (rappelons que le mandat exercé au sein des commissions est bénévole), ce qui permet de se faire une idée de leur profil. On voit que les commissions comptent de nombreuses personnes issues du monde du droit (juristes, magistrats, avocats, etc.), de la criminologie, de la santé (médecins, infirmiers, psychologues, etc.) ou du travail social. On note la présence de plusieurs anciens agents pénitentiaires ou d'anciens agents de police. À nouveau, la question de possibles conflits d'intérêts peut être soulevée pour certaines fonctions amenées à travailler avec les personnes détenues par ailleurs (magistrats, avocats...). En outre, et bien que cela ne soit pas précisé, on espère que les candidatures

d'anciens détenus ont également pu être retenues. Au sujet du fonctionnement des commissions, de brèves informations sont fournies quant au lieu où elles se réunissent, au nombre de visites effectuées par semaine en prison, etc.

Les constats à l'égard des conditions de détention

La loi de principes prévoit que le rapport annuel du Conseil central est un rapport qui concerne avant tout « les prisons, le traitement réservé aux détenus et le respect des règles les concernant ». La seconde partie du rapport présente, l'une après l'autre, les commissions de surveillance et les établissements qu'elles surveillent.

L'établissement pénitentiaire est décrit en quelques lignes. Est indiqué le nombre maximum de détenus que celui-ci peut accueillir (capacité théorique), en distinguant le nombre d'hommes et des femmes (on regrette que la situation des personnes LGBTQI ne soit pas prise en compte dans cette classification). Un graphique en colonnes, réalisé sur la base des chiffres fournis par l'administration pénitentiaire, permet de visualiser si et dans quelle mesure la population carcérale a dépassé la capacité théorique de l'établissement durant les derniers mois de l'année 2019.

Quant aux constats posés par les commissions lors de leurs premiers mois de surveillance à l'égard des conditions de détention, le lecteur découvrira quelques lignes sur « les événements marquants », les « bonnes pratiques » et les problématiques relevées⁷. Les « bonnes pratiques » renvoient tant à des pratiques des commissions que de la prison, ce qui peut prêter à confusion. En outre, il est intéressant de constater que sous une telle appellation, sont très souvent reprises des pratiques qui correspondent tout simplement aux exigences légales (par exemple : « un organe de concertation a été mis sur pied », « les fouilles à nu se font dans le respect des dispositions légales », etc.). Les informations fournies ici sont très brèves, sou-

vent peu contextualisées ; l'enjeu pour le traitement des détenus n'est donc pas toujours clair. On lit que les rapports annuels complets des commissions peuvent être trouvés sur le site internet (ce qui est le cas pour l'ensemble des commissions sauf la commission de la prison de Saint-Gilles). Outre le fait que ces rapports sont de longueur et de qualité inégale, on aurait pu s'attendre à ce que le rapport du Conseil offre une synthèse plus fournie des constats posés à l'égard des différents établissements pénitentiaires par les commissions. Le grand public devrait en effet pouvoir se contenter de la lecture du rapport du Conseil pour avoir une vue globale de l'état des prisons, sans devoir télécharger les rapports des 33 commissions. Il faut néanmoins saluer le fait que les rapports des commissions sont accessibles sur le site internet, car ceci permet de disposer d'informations précises sur un établissement particulier.

En outre, on aurait pu espérer une analyse plus transversale et comparative pour l'ensemble des établissements. On constate en effet que les commissions sont nombreuses à avoir soulevé des problématiques identiques : vétusté et manque d'hygiène de certains établissements ; accessibilité difficile en transports en commun ; réticence du personnel de surveillance à porter son badge de façon visible de manière à être identifiable ; fouilles à nu réalisées dans des conditions jugées indignes ; insuffisance des activités et/ou du travail pénitentiaire ; perte des biens personnels des détenus à l'occasion de transferts de cellules ou d'établissements ; mécompréhension du fonctionnement de la caisse d'entraide sociale pour les détenus ; absence d'organe de concertation ; insatisfaction quant au système des boîtes aux lettres comme moyen de communication entre les détenus et la commission, etc. Sont aussi pointées les grèves « des vendredis » de la fin de l'année 2019, organisées par le personnel pénitentiaire afin de manifester son opposition à l'instauration d'un service minimum garanti en prison en cas de grève. On peut se demander si de telles grèves,

(6) Le 24 octobre 2005, la Belgique signe l'OPCAT, soit le protocole additionnel à la convention onusienne contre la torture. Ce protocole vise à l'instauration d'un double contrôle sur les lieux privés de liberté : un contrôle international et un contrôle national. Le contrôle international est assuré par le Sous-comité pour la pré-

vention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du Comité contre la torture, tandis que le contrôle national doit être garanti par un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, dénommé(s) *mécanisme natio-*

nal de prévention (MNP). Ces deux organes, le Sous-comité et le MNP, sont autorisés à effectuer des visites dans tous les lieux de privation de liberté.

(7) Les « événements marquants » et « bonnes pratiques » sont reprises dans l'encadré « établissement pénitentiaire », et les problématiques

relevées sont regroupées dans un encadré « surveillance » ; à notre sens, ces différentes informations auraient dû toutes se retrouver dans un même encadré : « constats posés à l'occasion de la surveillance ».

devenues en 2020 des grèves tournantes, n'aboutissent finalement pas dans les faits à une violation dudit service minimum. Si l'impact négatif des grèves sur les conditions de détention est mentionné de manière générale dans le rapport, il est peu étayé. De même, la situation des internés et des détenus souffrant de troubles mentaux en prison fait l'objet de peu de développements.

Outre les rapports des commissions, le Conseil central fait état des propres visites qu'il a menées sur le terrain : au quartier de sécurité particulière individuelle de la prison de Bruges durant l'été 2019 tout d'abord. Cette visite a été suivie de la publication d'un rapport n° 2019/01 du 22 novembre 2019 aux constats cinglants (en ligne). Peu de temps après la publication de ce rapport, l'administration pénitentiaire a décidé, le 26 novembre 2019, de fermer ce quartier. Le Conseil revient ensuite sur sa visite à la prison de Saint-Gilles en septembre 2019, où il a constaté, même en dehors de tout mouvement de grève, des conditions de détention « bien en deçà » des droits élémentaires protégés dans le cadre du service minimum garanti. Bien qu'il ne relève pas de l'année 2019, le second rapport, n° 2020/01, publié par le Conseil à la suite de deux visites *ad hoc* en mars 2020 à l'établissement de défense sociale de Païve (en ligne) se doit d'être mentionné au vu de sa grande qualité. Ce rapport établit des constats alarmants quant au traitement réservé aux internés, pointant notamment le manque cruel d'effectifs du personnel de surveillance et de soins, et formule des recommandations précises à destination des autorités.

Les recommandations formulées par le Conseil central, à la fin du rapport annuel mais également dans son *Mémorandum au nouveau gouvernement*, sont révélatrices de la gravité de la situation : faire des travaux et investissements pour remédier aux problèmes liés à l'infrastructure défective et vétuste d'un nombre important d'établissements ; transférer les soins de santé pénitentiaire du SPF Justice au SPF Santé publique, en vue d'une amélioration de ceux-ci, et dans l'attente, fournir les moyens humains indispensables pour garantir ces soins ; lutter contre la surpopulation carcérale en déve-

loppant les alternatives à la détention et sans augmenter la capacité carcérale existante ; augmenter substantiellement le nombre de détenus au travail et l'offre de formations professionnelles ; renforcer les services psychosociaux pour qu'ils assurent leur mission d'élaboration d'un plan individuel de détention et de suivi de ce plan ; rendre la réglementation pénitentiaire accessible en publiant sur le site du SPF Justice l'ensemble des sources administratives applicables en prison et en remettant systématiquement le règlement d'ordre intérieur de la prison aux détenus entrants ; veiller à ce que le personnel pénitentiaire porte son badge de manière visible et lisible ; réaliser des inventaires des effets personnels des détenus avant leur transfert vers un autre établissement afin de permettre une indemnisation en cas de perte ; faciliter le contact des détenus avec les commissions ; veiller à ce que les internés puissent bénéficier d'un encadrement thérapeutique adapté ; garantir le service minimum aux personnes détenues ; désigner un mécanisme national de prévention. Le Conseil vise ici particulièrement bien les écueils actuels du système carcéral.

Conclusion : un rapport annuel 2020 déjà attendu avec impatience

En conclusion, le rapport annuel 2019 permet d'en apprendre plus sur le nouveau Conseil central et les nouvelles commissions. Il est intéressant de découvrir, à la lecture de celui-ci, les défis auxquels une toute nouvelle institution est confrontée lors de sa création : trouver une structure efficace, créer un statut social pour ses membres, réfléchir à la composition des commissions à mettre en place pour assurer la diversité des profils, se créer une identité visuelle nouvelle pour bien se distinguer des anciens organes, choisir ses priorités en élaborant un plan stratégique, se faire connaître dans le secteur en élaborant des collaborations, etc. C'est parce que l'on se rend bien compte du travail fourni pour faire naître une telle institution, et de l'énergie absorbée pour la préparation de l'entrée en vigueur du droit de plainte (les commissions des plaintes ont été mises sur pied le 1^{er} octobre

2020), qu'il est permis de tempérer les critiques que nous avons formulées à l'égard de ce tout premier rapport annuel. Les attentes n'en sont pas moins grandes pour le rapport annuel 2020, dont on espère qu'il offrira une analyse plus complète et transversale du traitement réservé aux personnes détenues dans les différents établissements pénitentiaires du Royaume, des statistiques pénitentiaires dont on apprend qu'elles sont en prépa-

ration (et qui seront d'autant plus précieuses que l'administration pénitentiaire reste en défaut de les publier) et un premier bilan du travail des commissions des plaintes.

Olivia NEDERLANDT
Professeure à l'ULB, professeure invitée à l'USL-B,
chercheuse F.R.S.-FRNS⁸

Damien SCALIA
Professeur à l'ULB



Thierry Claeys, ou l'homme de la grille (1946-2020).

« Élément exceptionnellement brillant, appelé au plus grand avenir ». Quels propos prophétiques, tenus le 5 juillet 1972 par notre regretté confrère Raymond Sorel ! Thierry Claeys avait à peine 25 ans et c'est ainsi que son patron concluait son rapport de stage...

Après de brillantes études à la Katholieke Universiteit Leuven, Thierry — en bon fils de notaire — s'était inscrit à la liste des stagiaires du barreau de Bruxelles. Parfaitement bilingue, il fut considéré pendant toute sa vie comme un francophone par les francophones, et comme un néerlandophone par les néerlandophones. Il faisait partie de ces rares Belges linguistiquement asexués, à un point tel que nul ne sait leur langue maternelle. Thierry est d'ailleurs né et a vécu la plus grande partie de sa vie à Biévène (Bever), qui est à la fois le berceau de sa famille maternelle, une famille de brasseurs, et une commune à facilités du Brabant flamand située sur la frontière linguistique.

Passionné par le droit du travail, il fut pendant quelque temps le collaborateur néerlandophone externe de notre regretté confrère, Marcel Taquet, fondateur du cabinet du même nom. Thierry pouvait ainsi plaider, en

néerlandais, les affaires du cabinet de référence en droit du travail, une occasion pour lui de développer ses compétences dans cette matière. C'est à cette époque que naît sa belle amitié avec notre confrère Claude Wantiez.

En octobre 1974, à l'âge de 28 ans seulement, Thierry publie pour la première fois sa fameuse formule statistique, qui permet à tant de praticiens de droit du travail d'évaluer les préavis des employés dits « supérieurs », à savoir les employés dont la rémunération dépassait un certain plafond (« Les délais de préavis et l'informatique », *J.T.T.*, 1974, pp. 225 et s.). L'exercice consistait à récolter auprès de toutes les juridictions du travail du pays, un très grand nombre de décisions judiciaires et de les introduire dans un ordinateur pour effectuer une régression linéaire. Un exercice d'intelligence artificielle avant l'heure : l'ordinateur permettait de trouver la corrélation entre la durée du préavis accordé par les juges et les quatre facteurs retenus comme déterminants par la Cour de cassation (à savoir l'ancienneté, l'âge, la fonction et la rémunération).

Les stagiaires de Thierry s'en souviennent, car il s'agissait à chaque fois de visiter tous les greffes du pays pour récolter les jugements : Thierry prend en ef-

(8) Cette contribution a été rédigée en qualité de chercheuse et non de membre de la commission de surveil-

lance de la prison de Forest-Berendaal.